

**materia**

Institucións e Dereito da Unión Europea

unidade didáctica **3**

# A Unión Europea e o Individuo

Isabel Lirola Delgado

Departamento de Dereito Público e Teoría do Estado.  
Área de Dereito Internacional Público e Relacións internacionais  
Facultade de Dereito



VICERREITORÍA DE EXTENSIÓN  
UNIVERSITARIA, CULTURA E SOCIEDADE

**titulación**

Grao en Dereito





unidade didáctica 3

## **A Unión Europea e o Individuo**

Isabel Lirola Delgado  
Departamento de Dereito Público e Teoría do Estado. Área de  
Dereito Internacional Público e Relacións internacionais  
Facultade de Dereito



© Universidade de Santiago de Compostela, 2010

**Deseño**

Unidixital

**Edita**

Vicerreitoría de Extensión Universitaria, Cultura  
e Sociedade da Universidade de Santiago de  
Compostela

Servizo de Publicacións  
da Universidade de Santiago de Compostela

**Imprime**

Unidixital

Servizo de Edición Dixital da  
Universidade de Santiago de Compostela

**Dep. Legal:** C 3980-2010

**ISBN** 978-84-9887-546-1

ADVERTENCIA LEGAL: reservados todos os dereitos.  
Queda prohibida a duplicación, total ou parcial desta  
obra, en calquera forma ou por calquera medio (elec-  
trónico, mecánico, gravación, fotocopia ou outros) sen  
consentimento expreso por escrito dos editores.

## **MATERIA: Institucións e Dereito da Unión Europea**

### **TITULACIÓN: Grao en Dereito**

#### **PROGRAMA XERAL DO CURSO**

Localización da presente unidade didáctica

#### **Unidade I. Introducción ao proceso de integración europea**

1. O rexionalismo internacional e o proceso de integración europea
2. Evolución e desenvolvemento do proceso de integración europea

#### **Unidade II. A Unión Europea. Estrutura xeral**

1. Carácter xerais da Unión Europea
  - 1.1. A personalidade xurídica da Unión Europea
  - 1.2. Os obxectivos e principios da Unión Europea
2. A adhesión e a retirada da Unión Europea
  - 2.1. Proceso e requisitos da adhesión. A ampliación
  - 2.2. A retirada da Unión Europea
3. A acción exterior da Unión Europea. As particularidades da PESC

#### **Unidade III. A Unión Europea e o individuo**

1. A protección dos dereitos fundamentais na Unión Europea
2. A dimensión política da participación do individuo no proceso de integración europea
  - 2.1. A cidadanía da Unión
  - 2.2. A participación dos cidadáns na vida política da Unión

#### **Unidade IV. O sistema institucional da Unión Europea**

1. Principios de funcionamento
2. O Consello Europeo
3. O Consello
4. A Comisión
5. O Parlamento Europeo
6. O Tribunal de Xustiza da Unión Europea
7. Outras institucións e órganos da Unión Europea

#### **Unidade V. A adopción de decisións na Unión Europea**

1. O procedemento legislativo ordinario. Procedementos legislativos especializados
2. O procedemento de adopción de decisións na PESC

#### **Unidade VI. As competencias da Unión Europea**

1. As competencias da UE e o principio de atribución
2. Carácter das competencias da UE
3. Categorias e ámbitos de competencias da UE
4. Competencias implícitas
5. O exercicio de competencias conforme ao principio de subsidiariedade. O principio de proporcionalidade
6. Mecanismos de control do principio de subsidiariedade

#### **Unidade VII. O sistema de fontes do Dereito da Unión Europea**

1. O Dereito Orixinario
2. O Dereito Derivado
3. O Dereito das Relacións Exteriores da Unión e o Dereito Internacional
4. Os principios xerais do Dereito. A xurisprudencia
5. Cara a unha configuración unitaria do sistema xurídico da Unión Europea

#### **Unidade VIII. A aplicación do Dereito da Unión Europea**

1. Autonomía e coordinación do ordenamento da UE e dos ordenamentos internos
2. Principio de primacía
3. Principio de efecto directo
4. A execución do Dereito comunitario

#### **Unidade IX. Ordenamento xurídico da Unión Europea e ordenamento xurídico español**

1. A atribución de competencias constitucionais ás organizacións internacionais: o artigo 93 da Constitución Española
2. A primacía e a eficacia do Dereito da UE en España
3. Os procedementos internos de aplicación do Dereito da UE. O procedemento lexislativo e executivo
4. O control do cumprimento do Dereito da Unión Europea
5. As Comunidades Autónomas e o Dereito da Unión Europea

#### **Unidade X. O control xurisdiccional do Dereito da Unión Europea**

1. O Tribunal de Xustiza da Unión Europea e os tribunais nacionais
2. O xuíz nacional e a cuestión prexudicial: o control sobre a interpretación e validez do Dereito da Unión polo TXUE
3. Outros procedementos ante o TXUE
4. Cara a unha configuración unitaria do sistema xurisdiccional da Unión Europea
  - 4.1. O control xurisdiccional no ámbito do espazo de liberdade, seguridade e xustiza
  - 4.2. O non recoñecemento do control xurisdiccional no ámbito da PESC

## Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Os obxectivos</b> .....	7
<b>A metodoloxía</b> .....	8
<b>Os contidos</b> .....	9
1. A protección dos dereitos fundamentais na Unión Europea.....	10
1.1. Inexistencia de previsión expresa nos tratados constitutivos e protección dos dereitos humanos polo Tribunal de Xustiza a través do recurso aos principios xerais do dereito .....	10
1.2. Opcións para a protección dos dereitos humanos na Unión Europea. A resposta do Tratado de Lisboa .....	11
1.2.1. A Carta de Dereitos Fundamentais da Unión .....	12
1.2.2. A adhesión da Unión Europea ao Convenio de Dereitos Humanos de 1950 .....	13
2. A dimensión política da participación do individuo no proceso de integración europea .....	14
2.1. A cidadanía da Unión.....	14
2.1.1. Un elemento de lexitimación do proceso de integración europeo .....	14
2.1.2 O estatuto da cidadanía da Unión Europea..	15
2.1.2.1. <i>Concepto e ámbito de aplicación</i> .....	15
2.1.2.2 <i>Contido</i> .....	15
2.2. A participación dos cidadáns na vida política da Unión ...	16
<b>Actividades propostas</b> .....	17
<b>Avaliación da UD</b> .....	18
<b>Anexos</b>	
Anexo 1 .....	19
Anexo 2 .....	19
Anexo 3 .....	20
<b>Bibliografía</b> .....	21
<b>Citas de recursos na internet</b> .....	21





## PRESENTACIÓN

---

A unidade didáctica (en adiante, UD) que agora se presenta sitúase no marco da materia *Institucións e Dereito da Unión Europea* que se imparte no segundo curso (segundo cuadrimestre) do Grao en Dereito. Esta materia ten a mesma estrutura básica e contidos que a materia *Institucións de Dereito Comunitario* do segundo curso da Licenciatura en Dereito, aínda que a súa denominación cambiara coa posta en marcha do Grao e debido ás reformas introducidas polo Tratado de Lisboa. Polo tanto, os seus destinatarios poden ser estudantes de segundo curso do Grao ou da Licenciatura en Dereito. A explicación desta UD ocupará en total seis horas, das cales tres terán un carácter expositivo e tres serán prácticas. O traballo persoal do alumnado previsto para a súa preparación estímase en cinco horas mínimo.

O estudo da Unión Europea e o seu ordenamento xurídico insírese, dentro do ámbito dos estudos xurídicos internacionais, no fenómeno do rexionalismo internacional. Este fenómeno, que non é exclusivo do continente europeo, concreouse na creación de moi diferentes organizacións internacionais rexionais, algunhas das cales van máis aló da mera cooperación intergubernamental e serven como canle para o desenvolvemento de procesos de integración. Este é o caso da Unión Europea, que constitúe un modelo único de organización internacional de integración á que os estados membros atribúen o exercicio de competencias soberanas e que ten un sistema xurídico propio, o Dereito da Unión Europea, no que se recoñecen dereitos e obrigas para os individuos.

En efecto, unha das características particulares e diferenciadoras do proceso de integración europea é ter o individuo como un dos eixes de dito proceso. Por esta razón resulta necesario que os alumnos/as, coñezan as dimensións da Unión Europea que teñen unha proxección máis directa sobre as persoas. Nesa preocupación polo individuo incardínase, en primeiro lugar, o tema da protección dos dereitos fundamentais na Unión Europea. Ademais, a configuración da Unión Europea como unha organización dotada de competencias de natureza política tradúcese na existencia da cidadanía da Unión como o vínculo xurídico-político propio que se establece entre os nacionais dos estados membros e a Unión Europea así como nunha serie de canles que garanten a participación dos cidadáns na vida política da Unión.

## OS OBXECTIVOS

---

- Obxectivo 1. Saber cales son os mecanismos de protección de dereitos humanos na Unión Europea e identificar os seus destinatarios .

- Obxectivo 2. Valorar a incidencia da protección dos dereitos fundamentais pola Unión Europea no patrimonio xurídico dos individuos.
- Obxectivo 3. Ser consciente da distinta situación xurídica na que se encontran os nacionais dos estados membros da Unión Europea e os nacionais de terceiros estados e ser capaz de utilizar os mecanismos de protección de dereitos fundamentais a nivel da Unión Europea para evitar situacións de discriminación e vulnerabilidade.
- Obxectivo 4. Coñecer cales son os criterios que permiten ser titular da cidadanía da Unión Europea.
- Obxectivo 5. Identificar os dereitos que forman parte da categoría da cidadanía da Unión Europea e ter un coñecemento crítico do seu funcionamento.
- Obxectivo 6. Coñecer as canles de participación dos cidadáns na vida política da Unión Europea.

## **OS PRINCIPIOS METODOLÓXICOS**

---

Seguindo as directrices marcadas polo Espazo Europeo de Educación Superior, nesta unidade didáctica propónse unha aprendizaxe autónoma e construtiva mediante o emprego dos diferentes recursos dispoñibles. Trátase de que os alumnos/as aprendan tanto a través de clases maxistras como a partir do estudo e do traballo autónomo.

Polo tanto, a exposición dos elementos conceptuais básicos do tema farase nas clases presenciais teóricas a través de exposicións utilizando os esquemas contidos en presentacións de diapositivas. As presentacións centraranse na análise do marco normativo regulador que resulta das disposicións do Tratado da Unión Europea e o Tratado de funcionamento da Unión Europa xunto coas disposicións de Dereito Derivado nas que se concreta o contido dos dereitos obxecto de análise. O ensino teórico completárase coa realización das actividades prácticas que se propoñen no punto 5 desta UD. Todos os materiais que se utilicen nas clases ou que resulten necesarios para o traballo do alumnado estarán vertidos na Aula Virtual.

Esta metodoloxía ten como obxectivos que os alumnos/as:

- sexan capaces de identificar a problemática xurídica concreta e específica que xera a protección dos dereitos fundamentais no marco da Unión Europea,
- utilicen axeitadamente a terminoloxía e os conceptos xurídicos propios da institución da cidadanía da Unión Europea,
- se familiaricen co manexo das bases de datos contidas na páxina web da Unión Europea e aprender a buscar os documentos das institucións da

Unión no que se trate dos temas da UD, especialmente a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da UE, os instrumentos legislativos da UE e os documentos de propostas legislativas (Documentos COM), —aprendan a integrar na análise xurídica elementos de natureza política e axiolóxica como os que están presentes nos temas desta UD, tanto polo que se refire á protección dos dereitos fundamentais como á cidadanía da Unión e á participación dos individuos na vida política da Unión Europea.

## **OS CONTIDOS BÁSICOS**

---

Aínda que a esixencia de asegurar o respecto e garantía dos dereitos humanos estivo presente no proceso de integración europea desde os seus inicios, os tratados constitutivos non recollen a problemática dos dereitos humanos ata unha época moi tardía. Esta tardía resposta formal non se pode interpretar, con todo, como unha ausencia de interese da integración europea polos dereitos humanos. Ha de terse en conta que o TCEE xa contiña disposicións relativas a dereitos e liberdades persoais que, a pesar da súa dimensión económica, permitiron ao Tribunal de Xustiza (TX) a posta en marcha dun sistema de protección xurisdiccional de dereitos fundamentais dos individuos.

Coincidindo co afondamento na dimensión política da integración, o Tratado de Maastricht de 1992 incorpora expresamente no seu art. F.2 o mecanismo de protección xurisdiccional utilizado polo TX. Esta disposición sinala que a Unión respectaría os dereitos fundamentais tal e como se garanten no Convenio Europeo para a Protección dos Dereitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, asinado en Roma o 4 de novembro de 1950 (Convenio Europeo de Dereitos Humanos) e as tradicións constitucionais dos estados membros como principios xerais do Dereito comunitario. Desde entón buscouse suplir as deficiencias que presentaba este sistema de protección de dereitos fundamentais a través da elaboración dun catálogo de dereitos propio ou da adhesión ao Convenio Europeo de Dereitos Humanos, atopando ambas cuestións resposta no Tratado de Lisboa de 2007, despois de varios intentos e iniciativas previas.

Con todo, onde os dereitos humanos se fan máis presentes no proceso de integración europea é co establecemento da cidadanía da Unión Europea no Tratado de Maastricht. O devandito estatuto constitúe un novo sistema de recoñecemento de dereitos que poden cualificarse como de dereitos humanos específicos, exercitables no marco institucional e xurídico da Unión. Esta configúrase como unha democracia na que os seus cidadáns teñen desde o Tratado de Lisboa un dereito de iniciativa popular e están representados directamente no Parlamento Europeo e indirectamente no Consello Europeo e no Consello, á vez que noutros órganos de defensa de intereses colectivos, como o Consello económico e social ou o Comité das Rexións.

## **1. A protección dos dereitos fundamentais na Unión Europea**

### **1.1. Inexistencia de previsión expresa nos tratados constitutivos e protección dos dereitos humanos polo Tribunal de Xustiza a través do recurso aos principios xerais do dereito**

Os tratados constitutivos das Comunidades Europeas non recollían nos seus textos orixinais ningunha disposición expresa relativa á protección dos dereitos humanos, debido a que no momento da súa conclusión os obxectivos de integración económica eran prioritarios. Con todo, o TCEE contiña un principio de discriminación por razón de nacionalidade ademais dunha serie de liberdades económicas de carácter persoal. Estas disposicións serviron de base para que se puidese expor ante o TX a protección dos dereitos fundamentais cando os actos adoptados polas institucións comunitarias ou as normas nacionais de desenvolvemento de devanditos actos resultasen contrarias aos dereitos fundamentais recoñecidos nas Constitucións dos estados membros. Fronte a unha actitude inicial de inhibición, desde finais dos anos sesenta, o TX, desde a súa misión que garante o respecto do dereito na interpretación e aplicación do Tratado, procede a establecer un sistema indirecto de protección dos dereitos humanos de natureza pretoriana.

Este sistema de protección non se define como un mecanismo procesual autónomo dirixido á protección inmediata dos dereitos humanos, senón como un sistema mediato que permite a protección de tales dereitos en tanto que a devandita cuestión sexa relevante para resolver o litixio referido a algunhas das materias respecto das cales os estados membros atribuíron competencia ás institucións.

A xurisprudencia do TX en materia de protección de dereitos humanos constrúese así sobre un triplo fundamento:

- a) A configuración do recoñecemento e garantía dos dereitos fundamentais como un dos principios xerais do Dereito Comunitario, cuxa aplicación asegura o TX (Sentenza Stauder, de 12 de novembro de 1969).
- b) Os dereitos fundamentais protexibles son identificados caso por caso polo TX a través de dúas vías de inspiración. Unha é a representada polos «principios» ou «tradicións» constitucionais comúns dos estados membros (Sentenza International Haldelsgesellschaft, de 17 de decembro de 1970). Outra é a constituída pola utilización dos instrumentos internacionais dos que os estados membros son parte, especialmente o Convenio Europeo para a protección dos Dereitos Humanos e das Liberdades fundamentais, feito en Roma en 1950 (Sentenza Nold, de 14 de maio de 1974).
- c) Este sistema de protección só resulta operativo cando existe unha expresa conexión comunitaria e exercítese a través das distintas vías procesuais establecidas nos Tratados para que o TX poida efectuar a súa función de control xurisdiccional da legalidade comunitaria, ocupando un lugar preferente o recurso de anulación e —sobre todo— a cuestión prexudicial.

Deste xeito, o TX pronunciouse acerca da protección, de entre outros, o dereito de defensa (Sentenza Hoffmann-La Roche de 13 de febreiro de 1979); o dereito de propiedade (Sentenza Hauer, de 13 de

decembro de 1979); o dereito á liberdade relixiosa (Sentenza Prais, de 27 de outubro de 1976); o dereito á inviolabilidade do domicilio e da correspondencia (Sentenza National Panasonic, de 26 de xuño de 1980); o dereito a un recurso xurisdiccional (Sentenza Johnston, de 15 de maio de 1986); o dereito á dignidade humana (Sentencia Países Baixos c. PE e o Consello da UE, de 9 de outubro de 2001) ou do principio de seguridade xurídica (Sentenza Foster, de 18 de outubro de 2008).

Este modelo de protección de dereitos humanos de construción xurisprudencial aparece recollido nos tratados, por primeira vez, no art. F.2 do Tratado da Unión Europea de Maastricht (1992) no que se sinala que «A Unión respectará os dereitos fundamentais tal e como se garanten no Convenio Europeo para a Protección dos Dereitos Humanos e das Liberdades Fundamentais asinado en Roma o 4 de novembro de 1950 e, tal e como resultan das tradicións constitucionais comúns aos estados membros como principios xerais do Dereito comunitario».

Pola súa banda, o art. 6.1 do Tratado de Amsterdam de 1997, insire o respecto dos dereitos humanos e das liberdades fundamentais como un dos principios que constitúen a base axiolóxica sobre a que se constrúe a Unión. Este cambio refórzase coa incorporación dun mecanismo de control do comportamento dos estados (contido no art. 7) que pode operarse naqueles casos en que estes violen de xeito sistemático os principios enunciados no art. 6.1 e que pode dar lugar á imposición de sancións de extrema gravidade entre as que se atopa a privación do dereito de voto no seo do Consello.

## **1.2. Opcións para a protección dos dereitos humanos na Unión Europea. A resposta do Tratado de Lisboa**

O sistema pretoriano de protección de dereitos fundamentais desenvolvido polo TX suscitou, a pesar dos seus elementos positivos, algúns problemas derivados da inseguridade en canto á determinación dos dereitos tutelados e da variabilidade en relación aos estándares de protección. Por iso, na evolución do proceso de integración europeo suscitouse a necesidade da construción dun sistema de protección dos Dereitos Humanos propio que permitise identificar os dereitos recoñecidos e protexibles, de forma clara e previa ao exercicio da función xurisdiccional do TX. Desde unha perspectiva política, hai que ter en conta ademais que a ausencia dunha declaración de dereitos minoraba o efecto de visibilidade do compromiso do proceso de integración europeo cos dereitos humanos, cuestión que afecta non só aos individuos e aos estados membros que participan en devandito proceso, senón moi especialmente ás relacións cos estados candidatos e terceiros estados no plano internacional.

As dúas opcións que se expuxeron foron a elaboración dun catálogo de dereitos propio ou a adhesión ao Convenio Europeo de Dereitos Humanos. Despois de varios intentos e iniciativas previas, ambas cuestións atopan resposta no Tratado de Lisboa de 2007. En efecto, o art. 6 do Tratado da Unión Europea na súa versión de Lisboa (2007):

a) Mantén o sistema pretoriano de protección polo TX, ao establecer que os dereitos fundamentais que garante o Convenio Europeo de Dereitos

Humanos e os que son froito das tradicións constitucionais comúns aos estados membros formarán parte do dereito da Unión como principios xerais.

b) Incorpora por referencia, o catálogo de principios, dereitos e liberdades enunciados na Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión e asígnalle o mesmo valor xurídico que os tratados constitutivos.

c) Establece un mandato de adhesión da Unión ao Convenio Europeo de Dereitos Humanos.

### 1.2.1. A Carta de Dereitos Fundamentais da Unión

A Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión é o resultado dos intentos de elaborar un catálogo propio de dereitos humanos no marco da integración europea que se inicia coa elaboración polas institucións de declaracións autónomas (por exemplo, a Declaración dos dereitos e liberdades fundamentais, aprobada polo Parlamento Europeo o 12 de abril de 1989, e a Carta comunitaria dos dereitos fundamentais dos traballadores, adoptada no Consello Europeo de Estrasburgo en decembro de 1989). Ambas as declaracións presentaron, con todo, o inconveniente de ser declaracións unilateralmente adoptadas por unha soa institución e de non reflectir o consenso institucional necesario para integrarse no acervo común.

A partir das modificacións introducidas no Tratado de Amsterdam, a necesidade de elaborar unha Declaración de dereitos fundamentais propia da Unión agudízase. O punto de partida deste novo proceso iníciase no Consello Europeo de Colonia de xuño de 1999, no que se decide a elaboración dunha declaración dos dereitos fundamentais da Unión que recolla os dereitos vixentes neste ámbito e faga visible aos cidadáns o estándar de protección que a Unión asegura. No Consello Europeo de Tampere de outubro de 1999, defínese a estrutura e método de traballo do órgano encargado de elaborar a declaración. O resultado deste proceso é a constitución da chamada «Convención» que deu comezo ao seu traballo en decembro de 1999, e que finalmente redactou un texto de Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión (CDFUE), adoptado en outubro de 2000 e sometido á consideración do Consello, o Parlamento Europeo e a Comisión, que a proclamaron conxuntamente e en forma solemne en decembro de 2000 en Niza.

Este texto que non tiña carácter xuridicamente vinculante foi obxecto das vicisitudes do proceso de celebración do Tratado constitucional que lle atribuíu tal carácter e incluía no seu texto na Parte II. Tras a Conferencia Intergubernamental do ano 2007, onde se negociou o Tratado de Lisboa, os presidentes do Parlamento Europeo, a Comisión Europea e o Consello proclamaron solememente de novo e asinaron a CDFUE o 12 de decembro de 2007 durante a Sesión Plenaria en Estrasburgo..

Tal como foi incorporada por referencia polo Tratado de Lisboa, a Carta non pretende definir *ex novo* dereitos, senón recoller os dereitos xa vixentes e operativos no ámbito da Unión. O seu interese radica, pois, en ser un instrumento que incorpora de forma integrada e sistematizada os dereitos recoñecidos tanto no seo da Unión como nos Estados membros. Tales dereitos agrúpanse en seis capítulos, dedicados respectivamente aos

dereitos de dignidade, liberdades, igualdade, solidariedade, cidadanía e xustiza. O carácter omnicompreensivo da Carta vese completado por unha serie de disposicións xerais que definen o alcance e significado da mesma e dos dereitos que nela se conteñen.

A este respecto ha de destacarse, en primeiro lugar, que as disposicións da Carta están dirixidas ás institucións da Unión, pero tamén aos estados membros na medida en que as autoridades nacionais actúen por aplicación de competencias comunitarias (art. 51.1). En segundo lugar, a Carta non pretende modificar a orde pública europea preexistente en materia de dereitos humanos, o que se reflicte de forma moi especial no feito do recoñecemento da posición preferente do Convenio Europeo de Dereitos Humanos neste ámbito, ao declarar que o alcance dos dereitos humanos proclamados na Carta e recoñecidos igualmente no Convenio deberán ser interpretados de conformidade ao definido neste último (art. 52.3). E, para rematar, a Carta non pretende modificar o sistema xurídico vixente na Unión nin atribuír ás institucións ningunha nova competencia substantiva (art. 51.2).

Esta mesma idea recóllese no Tratado de Lisboa que, aínda que como dixemos, lle asigna o mesmo valor xurídico que aos Tratados, aclara expresamente que as disposicións da Carta non amplían de ningún xeito as competencias da Unión tal como se definen nos Tratados. É dicir, non existe unha competencia da Unión para actuar en materia de dereitos humanos, senón que os dereitos da Carta operan a modo de límite negativo á intervención das institucións e órganos da Unión e á actuación dos estados membros no ámbito da aplicación do Dereito da Unión. Desde o punto de vista do seu ámbito territorial, a CDFUE non se aplica ao Reino Unido nin a Polonia en virtude do Protocolo 30 anexo ao Tratado de Lisboa.

### 1.2.2. A adhesión da Unión Europea ao Convenio de Dereitos Humanos de 1950

Se os dereitos humanos foron obxecto dun tratamento cada vez máis intenso no marco do proceso de integración europea, o devandito tratamento correu sempre paralelo á existencia dun sistema europeo de protección de dereitos humanos de alcance xeral representado polo Convenio Europeo para a protección dos Dereitos Humanos e das Liberdades fundamentais, de 1950. Iso motivou que a relación entre ambos sistemas fora obxecto de debate e que, desde unha época temperá, suscitácese a conveniencia de que a Comunidade Europa se adherise ao citado Convenio do que, ademais, son partes todos os estados membros. O asunto chegou ao TX que, no seu Dítame 2/94, de 28 de marzo de 1996, advertiu da falta de competencia da entón CE para a súa adhesión.

Superada a cuestión dun catálogo propio da Unión pola vía da CDFUE, a adhesión ao Convenio Europeo de Dereitos Humanos expónse desde unha perspectiva diferente e complementaria, a relativa ao sometemento das institucións ao sistema de protección internacional arbitrado polo propio Convenio. De feito, o Tribunal Europeo de Dereitos Humanos (TEDH) sinalou que os estados membros que son á vez estados partes no Convenio non están exentos de responsabilidade polos ámbitos

de competencia atribuídos á Unión ou que son consecuencia daqueles (Sentenza do TEDH de 18 de febreiro de 1999, asunto Matthews c. Reino Unido).

Como vimos, o art. 6.2 TUE establece un mandato claro de adhesión ao Convenio Europeo de Dereitos Humanos nas condicións establecidas no Protocolo 8 anexo ao Tratado de Lisboa. Esta previsión xunto co recoñecemento formal da personalidade xurídica da Unión (art. 47 TUE) elimina os obstáculos ata agora existentes. No entanto, hai que ter en conta que tamén en relación con esta cuestión introdúcese a previsión expresa de que a adhesión non modificará as competencias da Unión que se definen nos Tratados, pechando a posibilidade, do mesmo xeito que se fai coa Carta a calquera interpretación que poida fundamentar unha competencia autónoma da UE en materia de dereitos humanos. A iso engádense os problemas técnicos que teñen que ser obxecto de resolución no marco dun Acordo entre a Unión Europea e o Consello de Europa e que se refiren á preservación das características específicas da Unión e do Dereito da Unión, a posible participación da Unión nas instancias de control do Convenio Europeo e a adecuada presentación dos recursos (de estados ou individuos). Hai tamén que garantir que non se afecten as situacións individuais dos estados membros respecto ao CEDH e que os estados membros da Unión non someterán cuestións relativas á interpretación dos Tratados ou á súa aplicación a instancias distintas ao TX.

## **2. A dimensión política da participación do individuo no proceso de integración europea**

### **2.1. A cidadanía da Unión Europea**

#### **2.1.1. Un elemento de lexitimación do proceso de integración europeo**

Un dos elementos distintivos do proceso de integración europea é ter como destinatarios non só os estados membros, senón tamén os individuos. Xa os tratados constitutivos recoñecían unha serie de dereitos e liberdades de contido socioeconómico aos nacionais dos estados membros, entre os que destacan os derivados do principio de prohibición de discriminación por razón de nacionalidade (art. 6 TCEE) e os dereitos de libre circulación e residencia (arts. 48, 56 e 59 TCEE). Con todo, tales dereitos só se recoñecían en función dunha aproximación funcional aos nacionais dos estados membros que entrasen dentro dalgunha das categorías de operadores económicos contempladas no TCEE. Á vez, de forma paralela aos intentos de avanzar na dimensión política do proceso de integración fórmuláronse propostas para o establecemento duns «dereitos especiais» (1975), dunha cidadanía (1984) ou dunha «Europa dos cidadáns» (1985).

Por fin, a institución da cidadanía da Unión créase co Tratado de Maastrich de 1992, como un dos expoñentes do afondamento do proceso de integración que representa a Unión Europea en tanto que unha nova etapa do devandito proceso. Por esta razón, esta institución constitúe un



elemento de referencia moi útil para valorar o alcance da dimensión política da Unión, resultando indicativo que o Tratado de Lisboa a recolla, xunto co principio de igualdade, como un dos fundamentos do seu funcionamento democrático (art. 9 TUE). Cuestión distinta é que exista un sentimento de identidade colectiva entre os cidadáns dos Estados membros da Unión ou a identificación dos valores comúns sobre os que tal identidade construírase.

## 2.1.2. O estatuto da cidadanía da Unión Europea

### 2.1.2.1. *Concepto e ámbito de aplicación*

A conexión entre a condición de nacional dun estado membro e a de cidadán da Unión establécese con total claridade (arts. 9 TUE- 20 TFUE), xa que será cidadán da Unión toda persoa que teña a nacionalidade dun estado membro. Deste xeito, todos os nacionais dos estados membros van gozar dun vínculo xurídico común que lles liga á Unión Europea. A condición de cidadán da Unión preséntase así como un complemento da nacionalidade posto que se engade á cidadanía nacional sen substituíla. Como afirma o Preámbulo do Tratado trátase dunha «cidadanía común», pero non exclusiva que se funda sobre o mantemento da nacionalidade. Establécese así un vínculo indisoluble entre a nacionalidade dun estado membro e a cidadanía da Unión que leva aparellada dúas consecuencias:

a) A determinación dos criterios de adquisición e perda da cidadanía da Unión corresponden aos estados membros que son os que teñen a competencia exclusiva para determinar quen son os seus nacionais. No entanto, unha vez que un estado membro, respectando o Dereito da Unión atribúa a súa nacionalidade a unha persoa, non é posible admitir que outro estado membro poida restrinxir os efectos de tal atribución, esixindo requisitos adicionais para recoñecer a devandita nacionalidade en orde ao exercicio das liberdades fundamentais previstas no Tratado (Sentenza de 7 de xullo de 1992, Micheletti).

b) A exclusión dos nacionais de terceiros estados da condición de cidadáns da Unión, aínda que poidan beneficiarse dalgúns dos dereitos da cidadanía, tal como establece o propio Tratado e a Carta de Dereitos Fundamentais da Unión.

### 2.1.2.2. *Contido*

O contido do estatuto da cidadanía da Unión desenvólvese na segunda parte do TFUE, dedicada á «Non discriminación e cidadanía da Unión», facéndose expresa por primeira vez no Tratado a conexión existente entre o principio de non discriminación por razón de nacionalidade e a cidadanía. Con todo, esta conexión xa fora determinada polo TXUE ao establecer na súa xurisprudencia que a vocación do estatuto de cidadán da Unión Europea é converterse no estatuto fundamental dos nacionais dos estados membros e que este lles permite obter, independentemente da súa nacionalidade, o mesmo trato xurídico no ámbito de aplicación do Dereito comunitario (Sentenza de 20 de setembro de 2001, Grzelczyk). Polo demais, trátase dun estatuto aberto que non só abarca os dereitos referidos

no art. 20TFUE, incluíndo outros dereitos contidos no Tratado (e, por suposto, os dereitos proclamados na Carta de Dereitos Fundamentais da Unión) e que pode ser ampliado polo Consello con arranxo a un procedemento lexislativo especial.

Os dereitos da cidadanía da Unión comprenden:

a) Un dereito de carácter instrumental, cuxo exercicio posibilita o goce doutros dereitos: o dereito de circular e residir libremente no territorio dos estados membros;

b) Uns dereitos de participación política: os dereitos de sufraxio activo e pasivo nas eleccións ao Parlamento Europeo e nas eleccións municipais do estado membro de residencia;

c) Un dereito de dimensión exterior: o dereito de acollerse, no territorio dun terceiro país no que non estea representado o estado membro do que sexan nacionais, á protección das autoridades diplomáticas e consulares de calquera estado membro nas mesmas condicións que os nacionais de devandito estado;

d) Uns dereitos de protección fronte ás institucións da Unión: os dereitos de formular peticións ao Parlamento Europeo e de recorrer ao defensor do pobo europeo e o dereito de dirixirse ás institucións e aos órganos consultivos da Unión nunha das linguas dos tratados e de recibir unha contestación nesa mesma lingua.

Todos estes dereitos exércense nas condicións e dentro dos límites definidos polos tratados e polas medidas adoptadas en aplicación destes, polo que hai que ter en conta as disposicións de dereito derivado que en cada caso os desenvolven e que poden consultarse no repertorio da lexislación vixente contido na base Eur-Lex. Ademais, previse que cada tres anos a Comisión informe ao Parlamento Europeo, ao Consello e ao Comité Económico e Social sobre a aplicación das disposicións da segunda parte do TFUE na que se regula o estatuto de cidadanía da Unión (art.25 TFUE). Os informes da Comisión sobre a cidadanía da Unión son moi útiles para ver os problemas que presenta na práctica a aplicación dos dereitos que conforman o estatuto da cidadanía da Unión, polo que a súa lectura propónse como unha das actividades prácticas desta UD.

## **2.2. A participación dos cidadáns na vida política da Unión**

A Unión baséase nun principio de democracia, conforme ao cal os cidadáns están representados directamente no Parlamento Europeo, mediante eleccións cada cinco anos por sufraxio universal directo, e indirectamente no Consello Europeo polo presidente de Goberno de cada país e no Consello por un membro do Goberno de cada estado membro (art. 10.2 TUE). Tamén hai que ter en conta a representación a través dos parlamentos nacionais aos que o Tratado de Lisboa atribúe por primeira vez a función de contribuír ao bo funcionamento da Unión, asignándolles unha serie de tarefas específicas (art. 12 TUE). Polo demais, en tanto que cidadáns que participan en organizacións socioeconómicas, tamén están representados indirectamente no Comité Económico e Social, e como veciños de municipios e rexións, estas organizacións territoriais poden facer

chegar os seus intereses específicos ao procedemento decisorio da UE pola vía do Comité das Rexións.

En todo caso, amén desta dimensión de democracia representativa en que se cimanta a Unión, os seus cidadáns participan na vida democrática da Unión (art.10.3 TUE), elixindo os representantes ao Parlamento Europeo a través do dereito de sufraxio activo e pasivo nas eleccións ao Parlamento Europeo do seu lugar de residencia. O Tratado de Lisboa reforza a dimensión da democracia participativa na Unión ao establecer un dereito de iniciativa cidadá conforme ao cal un grupo de polo menos un millón de cidadáns da Unión, que sexan nacionais dun número significativo de estados membros, poderá tomar a iniciativa de invitar á Comisión Europea, no marco das súas atribucións, a que presente unha proposta adecuada sobre cuestións que estes cidadáns estimen que requiren un acto xurídico da Unión para os fins da aplicación dos Tratados (art. 11.4 TUE). Os procedementos e requisitos do funcionamento práctico da iniciativa cidadá establécense por un regulamento do Parlamento Europeo e o Consello, adoptado conforme ao procedemento legislativo ordinario, cuxa lectura tamén se propón como actividade práctica complementaria desta UD

## **ACTIVIDADES PROPOSTAS**

---

- A primeira práctica consistirá na análise dunha sentenza do TX da Unión Europea na que poida constatare os mecanismos utilizados por este Tribunal para a protección dos dereitos fundamentais na Unión Europea.
- A segunda práctica consistirá no comentario polo alumno/a dalgún documento das institucións da Unión Europea no que se poida valorar criticamente o funcionamento dos dereitos de cidadanía da Unión Europea (por exemplo, os informes da Comisión sobre a cidadanía da Unión) á vez que na resolución dun suposto de feito no que se vexa a aplicación dalgún destes dereitos e que supoña a utilización do marco normativo exposto nas clases teóricas.
- Como actividade práctica complementaria propónse a lectura do Regulamento do Parlamento Europeo e do Consello regulador da iniciativa cidadá.

## **AVALIACIÓN DA UNIDADE DIDÁCTICA**

---

- Na avaliación da UD terase en conta a asimilación das cuestións e problemáticas expostas, a comprensión e adecuada utilización dos conceptos xurídicos utilizados e a capacidade para a aplicación práctica dos coñecementos. Para iso valorarase a participación nas aulas e, sobre todo, os traballos elaborados polo alumno/a nas aulas prácticas presenciais e non presenciais. A docente comprobará a puntual entrega e a validez destes, penalizando especialmente a copia literal de traballos entre alumnos/as ou das fontes.

## ANEXOS

---

### Anexo 1

#### *Artigo 6 TUE (Tratado de Lisboa)*

1. A Unión recoñece os dereitos, liberdades e principios enunciados na Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea de 7 de decembro de 2000, tal como foi adaptada o 12 de decembro de 2007 en Estrasburgo, que terá o mesmo valor xurídico que os Tratados. As disposicións da Carta non ampliarán en modo ningún as competencias da Unión tal como se definen nos tratados.

Os dereitos, liberdades e principios enunciados na Carta interpretaranse conforme ás disposicións xerais do título VII da Carta polas que se rexe a súa interpretación e aplicación e terasen debidamente en conta as explicacións a que se fai referencia na Carta, que indican as fontes das devanditas disposicións.

2. A Unión adherirase ao Convenio Europeo para a Protección dos Dereitos Humanos e das Liberdades Fundamentais. Esta adhesión non modificará as competencias da Unión que se definen nos Tratados.

3. Os dereitos fundamentais que garante o Convenio Europeo para a Protección dos Dereitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e os que son froito das tradicións constitucionais comúns aos Estados membros formarán parte do Dereito da Unión como principios xerais.

### Anexo 2

#### *Artigo 9 TUE (Tratado de Lisboa)*

A Unión respectará en todas as súas actividades o principio da igualdade dos seus cidadáns, que se beneficiarán por igual da atención das súas institucións, órganos e organismos. Será cidadán da Unión toda persoa que teña a nacionalidade dun Estado membro. A cidadanía da Unión engádese á cidadanía nacional sen substituíla.

#### *Artigo 20 TFUE (Tratado de Lisboa)*

1. Créase unha cidadanía da Unión. Será cidadán da Unión toda persoa que teña a nacionalidade dun Estado membro. A cidadanía da Unión engádese á cidadanía nacional sen substituíla.

2. Os cidadáns da Unión son titulares dos dereitos e están suxeitos aos deberes establecidos nos tratados. Teñen, entre outras cousas, o dereito:

- a) de circular e residir libremente no territorio dos Estados membros;
- b) de sufraxio activo e pasivo nas eleccións ao Parlamento Europeo e nas eleccións municipais do Estado membro no que residan, nas mesmas condicións que os nacionais do devandito Estado;

- c) de acollerse, no territorio dun terceiro país no que non estea representado o Estado membro do que sexan nacionais, á protección das autoridades diplomáticas e consulares de calquera Estado membro nas mesmas condicións que os nacionais do devandito Estado;
- d) de lle formular peticións ao Parlamento Europeo, de recorrer ao Valedor do Pobo Europeo, así como de dirixirse ás institucións e aos órganos

consultivos da Unión nunha das linguas dos tratados e de recibir unha contestación nesa mesma lingua.

Estes dereitos exerceranse nas condicións e dentro dos límites definidos polos tratados e polas medidas adoptadas en aplicación destes.

### **Anexo 3**

#### *Artigo 10 TUE (Tratado de Lisboa)*

1. O funcionamento da Unión baséase na democracia representativa.  
2. Os cidadáns estarán directamente representados na Unión a través do Parlamento Europeo.

Os Estados membros estarán representados no Consello Europeo polo seu xefe de Estado ou de Goberno e no Consello polos seus gobernos, que serán democraticamente responsables, ben ante os seus parlamentos nacionais, ben ante os seus cidadáns.

3. Todo cidadán ten dereito a participar na vida democrática da Unión. As decisións serán tomadas da forma máis aberta e próxima posible aos cidadáns.

4. Os partidos políticos a escala europea contribuirán a formar a conciencia política europea e a expresar a vontade dos cidadáns da Unión.

#### *Artigo 11 TUE (Tratado de Lisboa)*

1. As institucións daranlles aos cidadáns e ás asociacións representativas, polas canles apropiadas, a posibilidade de expresar e de intercambiar publicamente as súas opinións en todos os ámbitos de actuación da Unión.

2. As institucións manterán un diálogo aberto, transparente e regular coas asociacións representativas e a sociedade civil.

3. Co obxecto de garantir a coherencia e a transparencia das accións da Unión, a Comisión Europea manterá amplas consultas coas partes interesadas.

4. Un grupo de, polo menos un millón de cidadáns da Unión, que sexan nacionais dun número significativo de Estados membros, poderá tomar a iniciativa de invitar á Comisión Europea, no marco das súas atribucións, a que presente unha proposta adecuada sobre cuestións que estes cidadáns estimen que requiren un acto xurídico da Unión para os fins da aplicación dos tratados.

Os procedementos e as condicións preceptivos para a presentación dunha iniciativa deste tipo fixaranse de conformidade co parágrafo primeiro do artigo 24 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- BLÁZQUEZ PEINADO, María Dolores: (1998): *La ciudadanía de la Unión*, Valencia: Tirant lo Blanch .
- BORJA, Jordi, (2001): *La ciudadanía de la Unión*, Barcelona: Península
- DÍAZ CREGO, María, (2009): *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea y en los Estados miembros*, Madrid : Reus
- FRAILE ORTIZ, María, (2003): *El significado de la ciudadanía de la Unión Europea*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- LIROLA DELGADO, Isabel, (1994), *Libre circulación de personas y Unión Europea*: Madrid: Civitas.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, (2008): *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea : comentario artículo por artículo*, Bilbao : Fundación BBVA
- MANGAS MARTÍN, Araceli e LIÑAN NOGUERAS, Diego, J.(2010): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos.
- REY ANEIROS, Adela (2007): «Hacia el reforzamiento de la dimensión exterior de la ciudadanía europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 16, (2007), 9-43.
- RUÍZ MIGUEL, Carlos (2004): *Estudios sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico

### Citas de recursos na internet

Dereito da Unión Europea :

<http://eur-lex.europa.eu/esww.icmje.org>

Xurisprudencia do TX da Unión Europea:

<http://curia.europa.eu> (desde o 17/06/1997, a xurisprudencia anterior está dispoñible en EUR-Lex

Seguimento de tramitación de propostas legislativas da Comisión:

<http://ec.europa.eu/prelex>



Unha colección orientada a editar materiais docentes de calidade e pensada para apoiar o traballo de profesores e alumnos de todas as materias e titulacións da universidade



Servizo de Normalización  
Lingüística

